

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 23 januari 2025 met nummer

in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaat
woonplaatskeuze te

net

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, voor wie bij delegatie optreedt: de gewestelijke entiteit (het Departement Omgeving - afdeling Handhaving)

vertegenwoordigd door
afdelingshoofd, met kantoor te 1000 Brussel, Koning Albert II-
laan 20, bus 8

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 8 mei 2024 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 2 april 2024 met nummer _____ waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 2.500 euro wegens schending van artikel 6.4.0.1, §3, lid 1, 1° en lid 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: VLAREM II). Er wordt haar met name verweten dat ze asbesthoudende dakleien heeft verwijderd zonder de vereiste veiligheidsmaatregelen na te leven, in het bijzonder doordat de asbestleien niet zijn bevochtigd of gefixeerd voor verwijdering en doordat haar bestuurder en twee werknemers geen stofmasker type P3 of gelijkwaardig stofmasker droegen voor persoonlijke bescherming tegen blootstelling.

II. Rechtspleging

Verwerende partij legt het administratief dossier neer en dient een antwoordnota in.
Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

Partijen worden opgeroepen voor de openbare zitting van 5 december 2024. Ze stemmen in met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering (artikel 41, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges - hierna: Procedurebesluit).

III. Feiten

1.

Op 10 april 2020 stelt een inspecteur van politie bij de politiezone
(hierna: verbalisant) op het perceel te met kadastrale
omschrijving het volgende vast:

“ ...

5. Verhoren

Verhoor ... zaakvoerder van op 18/08/2020 ... Het verhoor wordt toegevoegd als
bijlage 1 aan dit proces-verbaal.

6. Modus operandi en/of kort relaas feiten

Betreft het afbreken van asbest zonder de wettelijke veiligheidsvoorschriften.

7. Vaststelling(en) en inlichting(en)

Wanneer wij ter plaatse arriveren in stellen wij vast dat de werken
zich afspelen ter hoogte van huisnummer Op het dak van de woning bevinden er zich drie
personen. Wij stellen vast dat de drie betrokkenen niet alle noodzakelijke persoonlijke
beschermingsmiddelen dragen. Wij zien onder meer geen beschermende pakken, geen
mondmaskers en geen veiligheidsbrillen. De asbestleien worden in een 'big bag' geplaatst, zonder
ze te breken of stof te maken, die ter hoogte van de dakrand hangt door middel van een kraan. Wij
kunnen niet vaststellen dat er enige bevochtiging van het dak is voorzien, zoals in de wetgeving te
lezen valt.

Terwijl wij ons dienstvoertuig parkeren, zien wij één persoon naar beneden komen om met ons te
spreken. ... Betrokkene deelt ons mee dat zowel hijzelf als de twee werknemers op het dak deel
uitmaken van de firma

... deelt ons mee dat zij inderdaad asbestleien van het dak halen. Wanneer wij betrokkene meedelen dat zij hierbij niet de nodige veiligheidsmaatregelen in acht nemen, erkent hij dit. ... vertelt ons dat hij weet dat ze bescherming moeten dragen. Wanneer wij vragen waarom dit niet gedaan wordt, krijgen wij te horen dat dit ervoor zorgt dat het onveiliger werken is op het dak.

De twee werknemers op het dak komen eveneens naar beneden. ... Wanneer opsteller beide personen vervolgens ziet eten in hun voertuig nadat zij zonet asbestleien gemanipuleerd hebben spreken wij ... hierop aan. Hij deelt ons mee dat de mannen wel handschoenen droegen op het dak, wij konden dit echter niet vaststellen.

... doen vervolgens een beschermend pak en mondmasker aan om verder te kunnen werken. De derde werknemer ... zal ... met een ander karwei beginnen waardoor hij niet meer in contact dient te komen met de asbestleien. Er kan echter niet voorzien worden in bevochtiging van het dak door de drie betrokkenen.

Wij vragen ... om de getuigschriften inzake de opleiding 'asbestverwijdering' over te maken aan onze diensten. Vaststeller ... ontvangt deze een uur later via e-mail.

Opsteller neemt telefonisch contact op met de milieuambtenaar van onze politiezone ... Hij deelt ons mee dat de werken mogen verdergaan, gezien de uitgevoerde aanpassingen. Wij stellen ... in kennis dat er een proces-verbaal zal worden opgesteld en verlaten vervolgens de plaats.

Bijkomende inlichting(en)

Naar aanleiding van deze feiten werd een technisch verslag opgesteld door de milieuambtenaar ... Dit verslag wordt toegevoegd als bijlage 2 aan dit proces-verbaal. Het technisch verslag bevat de oorspronkelijke attesten die werden doorgestuurd ... een uur na onze tussenkomst.

Tijdens het verhoor ... blijkt dat dit de verkeerde attesten waren. Wij ontvangen de correcte attesten van betrokkene en voegen deze toe als bijlage 3 aan dit proces-verbaal.

...”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal met nummer van 10 april 2020 (hierna: PV), dat wordt overgemaakt aan de procureur des Konings, die dit op 23 september 2020 ontvangt.

2.

Op 25 september 2020 geeft de procureur des Konings aan de gewestelijke entiteit kennis van de verlenging van zijn beslissingstermijn (artikel 16.4.32 DABM) omdat het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond.

Op 5 oktober 2020 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 29 september 2020 dat het milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 15 oktober 2020 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete en een voordeelontneming op te leggen. Ze nodigt verzoekende partij daarbij uit om haar schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl deze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij vraagt op 2 november 2020 een kopie van het PV aan de gewestelijke entiteit, die haar dit op 9 november 2020 bezorgt. Verzoekende partij bezorgt vervolgens op 10 november 2020 een schriftelijk verweer, met verzoek om te worden gehoord. Er wordt een hoorzitting georganiseerd op 27 maart 2024.

5.

Op 2 april 2024 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij op 3 april 2024 via haar eBox in kennis wordt gesteld, waarna ze hiervan op 4 april 2024 kennis neemt. Dat is de bestreden beslissing.

6.

De raadsman van verzoekende partij vraagt op 2 mei 2024 een kopie van de boetebeslissing aan de gewestelijke entiteit, die hem dit op 3 mei 2024 bezorgt. De raadsman stelt in dit kader dat verzoekende partij de kennisgeving van de boetebeslissing heeft ontvangen, maar dat de daarin vermelde bijlagen, met name de boetebeslissing en het overschrijvingsformulier, daarbij niet waren gevoegd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - tijdigheid

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij meent dat voorliggend beroep is ingediend binnen de vervaltermijn in artikel 16.4.39, lid 2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM). Ze stelt dat ze 'in de loop van de maand april 2024' van de gewestelijke entiteit 'enkel een schrijven s.d.' ontvangt met de vraag om de bestuurlijke geldboete te betalen, maar dat de bijlagen waarnaar daarin wordt verwezen, met name de

boetebeslissing en het overschrijvingsformulier, daarbij niet zijn gevoegd. Ze stelt dat haar raadsman 'op het ogenblik' dat ze deze brief aan hem voorlegt onmiddellijk aan de gewestelijke entiteit verzoekt om hem in kennis te stellen van de boetebeslissing, waarna de gewestelijke entiteit hem deze beslissing op 3 mei 2024 bezorgt, zonder dat daarbij wordt betwist dat 'de boetebeslissing en het overschrijvingsformulier niet waren gevoegd bij het eerdere schrijven s.d. van april 2024 houdende het verzoek tot betaling van de bestuurlijke geldboete'. Ze meent dat 'de kennisgeving van de bestreden beslissing in voorliggend geval aldus heeft plaatsgevonden overeenkomstig mailbericht dd. 3 mei 2024', zodat de termijn van 30 dagen om daartegen juridisch beroep aan te tekenen bij het College 'hoogstens van dan af' een aanvang heeft genomen. Ze meent dat 'minstens als algemeen rechtsbeginsel geldt dat een toepasselijke beroepstermijn geen aanvang neemt zolang de rechtszoekende niet volledig omtrent de genomen beslissing is geïnformeerd', zodat 'een gebrekkige kennisgeving, waarbij niet overeenkomstig de toepasselijke regelgeving de vereiste documenten aan de kennisgeving werden toegevoegd, doet de beroepstermijn niet doet lopen'. Ze herhaalt dat 'de kennisgeving middels schrijven s.d. van april 2024' niet voldoet aan de vereisten in artikel 16.4.39, lid 2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) omdat er daarin sprake is van 'de kennisgeving van de bestreden beslissing', terwijl deze beslissing niet bij deze brief van de gewestelijke entiteit was gevoegd en ze hiervan pas met het mailbericht van de gewestelijke entiteit van 3 mei 2024 in kennis is gesteld. In de rand hiervan merkt ze nog op dat haar niet kan worden verweten dat ze de brief van de gewestelijke entiteit 'pas naar het einde van de beroepstermijn toe' aan haar raadsman heeft voorgelegd omdat ze 'ingevolge afwezigheid van de opgave van de beroepsmogelijkheden en de beroepstermijn - welke net in de ontbrekende boetebeslissing zijn opgenomen - geen kennis had van de geldende beroepstermijn van 30 dagen'. Ze stelt dat haar juridisch beroep is ingesteld binnen de beroepstermijn op basis van artikel II.21 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: Bestuursdecreet), op basis waarvan de beroepstermijn pas vier maanden na de kennisgeving aanvangt, als blijkt dat er in het kader van deze kennisgeving niet is vermeld binnen welke termijn er daartegen beroep kan worden ingesteld.

2.

Verwerende partij betwist de tijdigheid van voorliggend beroep. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit verzoekende partij op 3 april 2024 via haar eBox in kennis stelt van de bestreden beslissing, waarna verzoekende partij deze beslissing 'volgens de verzendingsgegevens bij de kennisgeving via de eBox' op 4 april 2024 leest, terwijl ze pas met een aangetekende brief van 8 mei 2024 juridisch beroep instelt, hetzij na het verstrijken van de vervaltermijn van 30 dagen in artikel 16.4.39 DABM. Verwerende partij betwist de bewering van verzoekende

partij, dat de gewestelijke entiteit haar via haar eBox op 3 april 2024 enkel de kennisgeving van de bestreden beslissing heeft overgemaakt, zonder kopie van de boetebeslissing en zonder overschrijvingsformulier. Ze stelt dat 'uit de verzendbevestiging vanuit de eBox' blijkt dat zowel de kennisgeving van de boetebeslissing als de boetebeslissing zelf en het bijhorende overschrijvingsformulier op 3 april 2024 zijn overgemaakt aan verzoekende partij, waarbij 'de kennisgeving werd aangeduid als hoofdinhoud, waardoor verzoekende partij moest doorklikken naar de boetebeslissing zelf'. Ze stelt dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door de vaststelling dat de gewestelijke entiteit geen opmerkingen heeft gemaakt op de bewering van de raadsman van verzoekende partij in het mailbericht van 2 mei 2024, waarmee deze een kopie van de bestreden beslissing heeft opgevraagd, dat verzoekende partij hiervan niet eerder in kennis is gesteld. Ze merkt nog op dat verzoekende partij minstens tijdig een kopie van de beweerdelijk ontbrekende documenten kon opvragen om op basis daarvan tijdig jurisdictioneel beroep in te stellen.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. Ze benadrukt dat ze 'geen mogelijkheid had om eerder over de inhoud van de boetebeslissing te beschikken, dan bij mailbericht dd. 3 mei 2024'.

Beoordeling door het College

1.

De persoon aan wie de gewestelijke entiteit een alternatieve bestuurlijke geldboete oplegt kan tegen deze beslissing, op straffe van onontvankelijkheid, binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving hiervan schorsend beroep indienen bij het Handhavingscollege. De kennisgeving met een aangetekende brief met of zonder ontvangstbewijs wordt daarbij geacht plaats te vinden op de werkdag die valt na de datum van de poststempel hiervan, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst, waarbij alleen de datum van de aanbieding door de postdiensten geldt en niet de feitelijke kennisneming van deze brief op een later tijdstip (artikel 18 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges - hierna: DBRC-decreet, in samenlezing met artikel 4 Procedurebesluit en met artikel 16.4.39 DABM).

De gewestelijke entiteit kan (als onderdeel van de Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving) de eBox (in de zin van artikel 2, 3° van de wet van 27 februari 2019 inzake elektronische uitwisseling van berichten via de eBox - hierna: eBox-wet) gebruiken voor de elektronische uitwisseling van berichten (artikel 12 eBox-wet, in samenlezing met artikel

II.23/1, §§1 en 2, lid 1 Bestuursdecreet). De uitwisseling van berichten via de eBox geldt als een uitwisseling binnen hetzelfde informatiesysteem en in die optiek geldt een elektronisch bericht als een aangetekende zending (artikel II.23/1, §2, lid 2 Bestuursdecreet, in samenlezing met artikel II.23, §2, lid 1 Bestuursdecreet). Het tijdstip van verzending en ontvangst bij uitwisselingen via de eBox en de berekening van de termijnen worden daarbij bepaald overeenkomstig de eBox-wet, in afwijking van artikel II.23, §2, leden 3 en 4 Bestuursdecreet (artikel II.23/1, §2, lid 2 Bestuursdecreet). Wat betreft het tijdstip van verzending en ontvangst stelt de eBox-wet dat als tijdstip van elektronische verzending aan de bestemming het tijdstip geldt waarop de gebruiker het bericht heeft toevertrouwd aan een informatiesysteem voor de elektronische uitwisseling van berichten, op een wijze die de gebruiker niet langer toelaat om het bericht te herroepen of te wijzigen, terwijl als tijdstip van elektronische ontvangst door de bestemming het tijdstip geldt waarop het bericht toegankelijk is voor de bestemming (artikel 5, leden 3 en 4 eBox-wet). Wat betreft de berekening van de termijnen stelt de eBox-wet dat als de verzending of de ontvangst van een bericht een termijn doet lopen, deze termijn begint te lopen vanaf de eerste werkdag na het tijdstip van elektronische verzending, respectievelijk van elektronische ontvangst (artikel 5, lid 5 eBox-wet). Als een systeemfout verhindert dat een bericht wordt verzonden of ontvangen, geldt de informatie die daarover met toepassing van artikel 4, lid 2 van de eBox-wet ter beschikking is gesteld als bewijs van de systeemfout, die kan worden ingeroepen als bewijs van overmacht (artikel II.23/1, §2, lid 3 Bestuursdecreet). In die optiek begint de beroepstermijn van dertig dagen in beginsel te lopen vanaf de eerste werkdag die volgt op het tijdstip waarop het bericht via de eBox toegankelijk wordt voor de geadresseerde.

2.

Verzoekende partij toont niet aan dat de kennisgeving door de gewestelijke entiteit van de bestreden boetebeslissing op 3 april 2024 via haar eBox niet kan worden beschouwd als een rechtsgeldige kennisgeving, die de beroepstermijn in artikel 16.4.39 DABM in beginsel doet ingaan. Haar bewering dat ze daarbij enkel de kennisgeving van de bestreden boetebeslissing heeft ontvangen, en niet ook een kopie van deze boetebeslissing en het daarbij horend overschrijvingsformulier, vindt geen steun in de stukken van het administratief dossier en in de procedurestukken. Uit het 'attest van verzending' blijkt met name dat de gewestelijke entiteit op 3 april 2024 aan verzoekende partij via haar eBox drie documenten ('bijlagen') heeft verzonden, die verzoekende partij op dezelfde datum heeft ontvangen. Het betreft met name de kennisgeving van de boetebeslissing, de boetebeslissing zelf en het overschrijvingsformulier om de bestuurlijke geldboete te betalen. Voorts blijkt daaruit dat verzoekende partij dit bericht op 4 april 2024 heeft gelezen en in dit kader (in eerste instantie) geen opmerkingen heeft gemaakt. De vervaltermijn van dertig dagen waarbinnen verzoekende

partij jurisdictioneel beroep kon aantekenen tegen de bestreden boetebeslissing begon dan ook in beginsel te lopen vanaf 4 april 2024.

3.

Ongeacht de vaststelling dat verzoekende partij door de gewestelijke entiteit op 3 april 2024, via haar eBox, regelmatig in kennis is gesteld van de bestreden boetebeslissing, was haar vervaltermijn, na deze kennisgeving, om daartegen beroep aan te tekenen bij het College, op het ogenblik van de indiening van haar verzoekschrift met een aangetekende brief van 8 mei 2024 nog niet verstreken omdat de kennisgeving de termijn waarbinnen jurisdictioneel beroep kan worden aangetekend niet vermeldt.

De gewestelijke entiteit dient haar boetebeslissing in beginsel binnen een (orde)termijn van tien dagen na de dag waarop ze is genomen ter kennis te brengen aan de geadresseerde hiervan, waarbij deze beslissing minstens onder meer de beroepsmogelijkheden en de voorwaarden van het beroep moet vermelden (artikel 16.4.37 DABM). Bij de kennisgeving van deze beslissing van individuele strekking, die rechtsgevolgen heeft voor de persoon aan wie de boete wordt opgelegd, dient te worden vermeld of beroep tegen de beslissing kan worden ingesteld, bij welke instantie en binnen welke termijn, bij gebreke waarvan de beroepstermijn pas vier maanden na de kennisgeving start (artikel II.21 Bestuursdecreet).

Uit het administratief dossier blijkt niet dat het bericht van de gewestelijke entiteit van 3 april 2024, waarmee verzoekende partij via haar eBox in kennis wordt gesteld van de bestreden boetebeslissing, voldoet aan de vereisten in artikel II.21, lid 1 Bestuursdecreet. Het blijkt met name niet dat dit bericht vermeldt dat er tegen de boetebeslissing beroep kan worden ingesteld bij het College ‘binnen een vervaltermijn van dertig dagen’. Het bericht beoogt nochtans rechtsgevolgen tot stand te brengen bij de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen in de zin van artikel II.19 Bestuursdecreet, terwijl het begrip ‘bericht’ in deze bepalingen ruim moet worden geïnterpreteerd (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 46). Hoewel de kennisgeving van de boetebeslissing van 3 april 2024 hierdoor niet ongeldig is, wordt als sanctie opgelegd dat de beroepstermijn wordt opgeschort (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 46-47) en pas vier maanden na deze kennisgeving begint te lopen. De termijn om jurisdictioneel beroep in te stellen tegen de bestreden boetebeslissing van de gewestelijke entiteit was op 8 mei 2024 dus nog niet verstreken. De vaststelling dat de bestreden boetebeslissing de beroepsmodaliteiten wel vermeldt doet hieraan geen afbreuk omdat deze niet (ook) zijn vermeld in het bericht aan de geadresseerde, waarmee deze via zijn eBox in kennis wordt gesteld van de boetebeslissing, waarna deze beslissing ook nog afzonderlijk moet worden geopend.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij stelt (onder het tweede middel met betrekking tot de begroting van het boetebedrag), in navolging van haar gelijkaardige argumentatie tijdens de bestuurlijke boeteprocEDURE, dat haar bestuurder op het ogenblik van de vaststellingen door de verbalisant op 10 april 2020 'er zich niet onmiddellijk van bewust was dat de uitvoering van de kwetsieuze dakwerkzaamheden tot specifieke beschermingsmaatregelen in hoofde van zijn werknemers noopte, en hij hen hierop diende te attenderen' omdat hij pas sedert 28 februari 2019 bestuurder is geworden, in opvolging van zijn broer. In die optiek meent ze ook dat de vergelijkbare feiten van respectievelijk 8 april 2016 en 25 april 2017 niet kunnen worden toegeschreven aan haar (nieuwe) bestuurder. Ze stelt dat bovendien 'ook de betrokken werknemers zich hier niet onmiddellijk bewust van waren, en het weghalen van dakleien als een routineklus zagen'. Ze betwist dus feitelijk dat het milieumisdrijf haar kan worden toegerekend en er haar hiervoor een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Ze benadrukt daarbij dat 'er zich geen gevaar voor de omgeving of voor de gezondheid van derden voordeed' en er zich 'ook voor de betrokken werknemers geen wezenlijke gevolgen voordeden voor hun persoonlijk welzijn' omdat er zich 'geen vezelverspreiding in de omgeving voordeed, gezien de dakleien niet werden gebroken en in een gesloten big bag werden gestapeld'. Ze erkent 'dat dienaangaande wel een potentieel risico voorhanden was'. Ze wijst voorts op de vaststelling dat ze na de controle door de verbalisant onmiddellijk de vereiste remediëeringsmaatregelen nam, waarbij met name 'de nodige opleidingsmaatregelen werden getroffen, met opdracht in hoofde van de werknemers om de voorgeschreven beschermingsmaatregelen nauwgezet op te volgen bij iedere aanneming waarbij asbest is betrokken', en waarbij 'bijkomend beschermingsmateriaal werd aangekocht'. Ze voert dus feitelijk de schending aan van artikel 16.4.25 DABM en van het algemeen rechtsbeginsel van het vermoeden van onschuld, waarbij ze zich beroept op dwaling als schulditsluitingsgrond, in samenlezing met de volgens de bestreden beslissing geschonden bepalingen van het VLAREM II.

2.

Verwerende partij benadrukt dat 'verzoekende partij de feiten niet betwist en niet ontkent dat haar werknemers asbesthoudende leien hebben verwijderd zonder deze te bevochtigen of te fixeren en zonder gebruik te maken van stofmaskers type P3. In zoverre verzoekende partij

wijst op de vaststelling dat er geen vezelverspreiding is opgetreden, stelt ze dat de geschonden regelgeving niet vereist dat er door de gewestelijke entiteit wordt aangetoond dat er effectieve milieuschade is veroorzaakt en dat het volstaat om in abstracto te wijzen op de mogelijke gevaren en effecten van een milieumisdrijf voor mens en leefmilieu. In zoverre verzoekende partij de frequentie betwist omdat ze ondertussen een andere bestuurder heeft merkt verwerende partij op dat verzoekende partij een rechtspersoon is. In zoverre verzoekende partij wijst op de vaststelling dat ze ondertussen remediëingsmaatregelen nam, stelt ze dat de gewestelijke entiteit dit gegeven bij de begroting van de boete heeft meegenomen als een verzachtende omstandigheid.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die strijdig zijn met de milieuvoorschriften in artikel 16.1.1, lid 1 DABM en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3bis, 16.6.3ter, 16.6.3quater, 16.6.3quinquies, 16.6.3sexies en 16.6.3septies DABM (artikel 16.4.27, lid 2 DABM en 16.1.2, 2° DABM). De geschonden bepalingen zijn dergelijke milieuvoorschriften (artikel 16.1.1, lid 1, 19°ter DABM). Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de gehandhaafde regelgeving is in beginsel strafbaar (artikel 16.6.1, §1 DABM), zodat opzet niet noodzakelijk is vereist. De geldboete kan enkel worden opgelegd aan de 'overtreder', hetzij degene die een milieumisdrijf pleegt of die opdracht geeft om handelingen te stellen die een milieumisdrijf uitmaken (artikel 16.4.25, lid 1 DABM). De kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen.

Een bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie, waarbij de bewijslast van het milieumisdrijf en de overtreder berust bij de gewestelijke entiteit. Het bewijs van de feiten en het daderschap kan met het oog op bestuurlijke beboeting, naar analogie met de bewijsvoering in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht worden geleverd. De principieel vrije bewijsvoering betekent dat dit bewijs onder meer kan worden geleverd door een geheel van samenhangende

feitelijke vaststellingen, die éénsluitend eenzelfde persoon als pleger van een milieumisdrijf aanduiden. De beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld zoals onder meer bepaald in artikel 6, lid 2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing, onder de titel 'de toerekenbaarheid aan de overtreder', met betrekking tot de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf aan verzoekende partij als overtreder, het volgende:

"De vermoedelijke overtreder trad op als aannemer bij verwijdering van de asbesthoudende dakbedekking (asbestleien) van een woning gelegen aan

...

Asbesthoudende dakleien zijn een hechtgebonden asbesttoepassing. Dergelijke toepassingen die niet beschadigd zijn of waarbij er geen vrije vezels zichtbaar zijn kunnen worden verwijderd door middel van eenvoudige handelingen, mits de verwijdering geen aanleiding geeft tot een wijziging van de toestand.

Bij de verwijdering van asbesthoudend materiaal als vermeld in § 2, 1°, 2° en 3° door middel van eenvoudige handelingen moeten conform artikel 6.4.0.1, §3, eerste lid van het VLAREM II evenwel volgende maatregelen worden genomen om vezelverspreiding en blootstelling van personen aan asbestvezels te verhinderen: 1° bevochtigen of fixeren van het materiaal ... Uit de vaststellingen van 10 april 2020 van de verbalisant blijkt er geen voorzieningen waren op de werf om de asbesthoudende dakleien te bevochtigen of te fixeren voor de verwijdering hiervan. De verbalisant stelde vast dat de asbestleien niet werden bevochtigd voor de verwijdering.

Voor persoonlijke bescherming tegen blootstelling aan asbestvezels moet bij verwijdering conform artikel 6.4.0.1, §3 derde lid van VLAREM II bovendien gebruik worden gemaakt van een stofmasker type P3 of gelijkwaardig. Uit de vaststellingen en het bijhorende fotodossier blijkt dat de drie werkmannen bij verwijdering van de asbesthoudende dakleien geen stofmasker P3 of gelijkaardig droegen voor persoonlijke bescherming.

Deze feiten houden een schending in van artikel 6.4.0.1, § 3, eerste lid, 1° en laatste lid van het VLAREM II. Deze milieuvoorschriften wordt gehandhaafd met toepassing van Titel XVI DABM en de schending ervan is strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI van het DABM. Er is bijgevolg sprake van een milieumisdrijf in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM waarvoor conform artikel 16.4.27 van het DABM een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

Het verweer van de vermoedelijke overtreder verandert hier niets aan. De raadsheer van de vermoedelijke overtreder verklaarde in zijn schriftelijk verweer en in de hoorzitting van 27 maart 2024, dat de vermoedelijke overtreder een jonge onderneming is die nog niet goed op de hoogte is van de asbestwetgeving. De aangehaalde onwetendheid doet echter geen afbreuk aan het milieumisdrijf. Voor de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf aan de vermoedelijke overtreder is niet vereist dat de feiten met opzet gepleegd werden. Artikel 16.6.1, §1 van het DABM voorziet dat ook elke door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending strafbaar gesteld wordt en derhalve aanleiding kan geven tot een alternatieve bestuurlijke geldboete. Van een normaal en zorgvuldig aannemer in dakwerken, mag verwacht worden dat deze zich informeert over de geldende wetgeving met betrekking tot (asbesthoudende) dakbedekking en dat deze, in voorkomend geval, de toepasselijke wetgeving naleeft. Dit geldt des te meer nu de vermoedelijke overtreder reeds tweemaal eerder werd beboet voor gelijkaardige feiten. De eventuele goede trouw van de vermoedelijke overtreder doet aldus geen afbreuk aan het bestaan van het milieumisdrijf, dat op zich niet wordt betwist.

De vermoedelijke overtreder voert verder aan dat er geen vezelverspreiding was in de omgeving omdat de leien niet werden gebroken en in een gesloten verpakking werden opgeslagen. Het gegeven er geen gevaar zou zijn voor de omgeving of voor de gezondheid van derden, is niet relevant voor het bestaan van het milieumisdrijf. Zelfs indien er geen gevaar was voor schade of nadelige effecten voor anderen, heeft de verbalisant de bevoegdheid op basis van artikel 16.3.24 van het DABM om een proces-verbaal op te stellen, en heeft de gewestelijke entiteit de mogelijkheid om over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete wegens de schending van de voormelde normen.

Het herstellen van de vastgestelde milieumisdrijven en het nemen van maatregelen om toekomstige milieumisdrijven te vermijden, sluiten het opleggen van een bestuurlijke geldboete ten slotte evenmin uit. Een alternatieve bestuurlijke geldboete betreft overeenkomstig de artikelen 16.4.25 en 16.4.27 DABM een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht om een geldsom te betalen wegens het plegen van een milieumisdrijf. Het plegen van een milieumisdrijf kan derhalve worden gesanctioneerd, ook als de overtreder ondertussen - al dan niet vrijwillig - herstelmaatregelen nam. ... Aangezien er sprake is van een milieumisdrijf in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM, kan de gewestelijke entiteit overeenkomstig artikel 16.4.27 van het DABM een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening zal worden gehouden met de ernst van de feiten en met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van de overtreder.”

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat de vastgestelde feiten moeten worden beschouwd als een milieumisdrijf dat haar kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) gereede twijfel bestaat.

De gewestelijke entiteit steunt haar oordeel op de met foto's onderbouwde vaststellingen van de verbalisant in het PV, waaruit blijkt dat verzoekende partij asbesthoudende dakleien heeft verwijderd zonder deze te bevochtigen of te fixeren, terwijl haar bestuurder en werknemers geen stofmasker type P3 of gelijkwaardig stofmasker droegen. Deze vaststellingen worden door verzoekende partij op zich niet betwist en hebben overigens bijzondere bewijswaarde. Verzoekende partij laat ook na om de overwegingen in de bestreden beslissing met betrekking tot de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf concreet bij haar beoordeling te betrekken. Ze beperkt zich *in se* tot een herhaling van haar argumentatie in het kader van de bestuurlijke boeteprocedure, waarop de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing gemotiveerd heeft geantwoord.

In zoverre verzoekende partij aanvoert dat haar bestuurder nog niet op de hoogte was van de wettelijke verplichtingen uit hoofde van de geschonden milieuvoorschriften omdat hij pas recent als bestuurder is aangesteld, gaat ze voorbij aan de vaststelling dat ze een rechtspersoon is, en dat het milieumisdrijf waarvoor de boete wordt opgelegd als moreel element enkel een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid vereist opdat de schending van de gehandhaafde regelgeving strafbaar is. Verzoekende partij maakt niet redelijkerwijze aannemelijk dat elke normale redelijke en vooruitziende ondernemer, geplaatst in dezelfde omstandigheden, ook niet op de hoogte zou zijn geweest van de vereiste veiligheidsvoorschriften bij het verwijderen van asbestleien. Ze diende zich als professionele ondernemer, die bovendien werkzaam is in de bouwsector en eerder al meermaals is geconfronteerd met de vereiste naleving van veiligheidsvoorschriften bij de verwijdering van asbest, desnoods vooraf degelijk te informeren, te meer gelet op de algemeen gekende asbestproblematiek. Ze kan zich dan ook niet zonder meer verschuilen achter de bewering dat haar bestuurder geen kennis had van de geschonden milieuvoorschriften en ter goeder trouw handelde, en maakt niet aannemelijk dat er in haar hoofde sprake is van een schulduitsluitingsgrond en met name van onoverkomelijke (rechts)dwaling. Haar bestuurder heeft tijdens zijn verhoor overigens expliciet bevestigd dat hij 'de nodige kennis' heeft 'inzake milieuwetgeving' en 'weet welke regels (hij) moet respecteren', zodat de bewering van verzoekende partij dat hij door zijn recente aanstelling nog onwetend was over de geschonden regelgeving daarmee tegenstrijdig is.

In zoverre verzoekende partij aanvoert dat er door het milieumisdrijf geen schade is veroorzaakt aan mens en leefmilieu omdat er geen vezelverspreiding was, gaat ze voorbij aan de vaststelling dat dit gegeven, ongeacht de vraag of dit correct is, op zich geen afbreuk doet aan het milieumisdrijf (en aan de ernst hiervan - zie verder). De geschonden milieuvoorschriften beogen juist om vezelverspreiding en blootstelling van personen aan asbestvezels maximaal te verhinderen, waaruit volgt dat er daarop een risico bestaat als de voorgeschreven veiligheidsmaatregelen niet worden nageleefd, zoals door verzoekende partij overigens wordt erkend. Het gegeven dat het risico op vezelverspreiding klein was doordat de dakleien niet werden gebroken en in een gesloten big bag werden gestapeld betekent niet dat er hierop geen risico was, terwijl dit bovendien geen afbreuk doet aan het gezondheidsrisico voor de werknemers. Verzoekende partij toont niet aan dat de beoordeling van de gewestelijke entiteit kennelijk onredelijk is, doordat daarbij niet wordt gemotiveerd in hoeverre er door de niet naleving van de voorgeschreven veiligheidsmaatregelen bij de verwijdering van het asbest effectief schade aan mens en milieu is ontstaan. De gebeurlijke ontstentenis van milieuschade doet op zich geen afbreuk aan de miskenning van de geschonden bepalingen en hun doelstellingen (terwijl de gewestelijke entiteit bij de beoordeling van de ernst van de feiten redelijkerwijze ook het risico op milieuschade in rekening kan brengen - zie verder).

In zoverre verzoekende partij wijst op de vaststelling dat ze na de vaststellingen van de verbalisant de vereiste remediëringsmaatregelen nam, opdat asbesthoudende materialen voortaan conform de wettelijke vereisten worden verwijderd, gaat ze voorbij aan de vaststelling dat dit gegeven, waarover geen betwisting bestaat, op zich geen afbreuk doet aan het bestaan van het milieumisdrijf waarvoor de bestreden boete wordt opgelegd (en aan de ernst hiervan - zie verder). Het plegen van een milieumisdrijf kan worden gesanctioneerd, ook als de overtreder ondertussen al dan niet vrijwillig uitvoering gaf aan een aanmaning of een bestuurlijke maatregel die naar aanleiding daarvan is opgelegd, dan wel zelf initiatief nam om gelijkaardige misdrijven in de toekomst te vermijden. Het nemen van remediëringsmaatregelen ontnemt de feiten hun strafbaar karakter niet en doet in beginsel geen afbreuk aan de mogelijkheid om (alsnog) een bestuurlijke geldboete op te leggen voor het vastgestelde milieumisdrijf. Het kan wel een verzachtende omstandigheid zijn die door de gewestelijke entiteit bij de begroting van de boete in aanmerking kan worden genomen, zoals *in casu* ook is gebeurd (zie verder bij de beoordeling van de omstandigheden).

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij betwist (onder het eerste en tweede middel) de begroting van de boete in de bestreden beslissing. Ze meent dat deze onredelijk hoog is en niet in verhouding staat met de geringe ernst van de feiten, de vaststelling dat eerdere feiten niet aan haar nieuwe bestuurder kunnen worden toegerekend, de verzachtende omstandigheid dat ze de wederrechtelijke toestand heeft geremedieerd, en (vooral) de omstandigheid dat de gewestelijke entiteit haar redelijke beslissingstermijn ruimschoots overschreed. Ze voert dus feitelijk de schending aan van de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM, van artikel 16.4.37 DABM, en van het zorgvuldigheids-, het motiverings-, het proportionaliteits- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ze vraagt om de boete te herleiden tot nul dan wel om deze substantieel te verminderen.

Wat betreft de ernst van de feiten wijst ze op de vaststelling dat er door het milieumisdrijf geen vezelverspreiding in de omgeving was omdat 'de dakleien niet werden gebroken en in een gesloten big bag werden gestapeld', waardoor 'er zich geen gevaar voor de omgeving of voor de gezondheid van derden voordeden' en er zich 'ook voor de betrokken werknemers geen wezenlijke gevolgen voordeden voor hun persoonlijk welzijn'. Ze erkent wel 'dat dienaangaande wel een potentieel risico voorhanden was'.

Wat betreft de frequentie wijst ze op de vaststelling dat haar bestuurder pas recent voor de vaststellingen door de verbalisant is aangesteld, zodat de vergelijkbare feiten van respectievelijk 8 april 2016 en 25 april 2017 hem niet kunnen worden toegeschreven. Ze benadrukt dat er zich na de opmaak van het PV ook geen vergelijkbare feiten meer hebben voorgedaan. Ze meent dat de verhoging wegens herhaling van de initiële boete van 2.250 euro tot een boete van 5.625 euro arbitrair en onvoldoende gemotiveerd is, terwijl er daarbij ten onrechte geen rekening is gehouden met de omstandigheden.

Wat betreft de omstandigheden wijst ze op de vaststelling dat ze na de vaststellingen door de verbalisant onmiddellijk de vereiste remediëringsmaatregelen nam, waarbij onder meer 'de nodige opleidingsmaatregelen werden getroffen, met opdracht in hoofde van de werknemers om de voorgeschreven beschermingsmaatregelen nauwgezet op te volgen bij iedere aanneming waarbij asbest is betrokken', en waarbij 'bijkomend beschermingsmateriaal werd aangekocht'.

Wat betreft de omstandigheden wijst ze ook en vooral op de vaststelling dat de redelijke termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een boete kan opleggen is overschreden, waardoor er geen boete meer kan worden opgelegd of de opgelegde boete moet worden herleid. Ze stelt (onder het eerste middel) dat de gewestelijke entiteit, na de kennisgeving van de opstart van de boeteprocedure op 13 oktober 2020, ongeveer 3,5 jaar heeft gewacht om een boetebeslissing te nemen, waardoor ze haar ordetermijn van 180 dagen aanzienlijk heeft overschreden en niet zorgvuldig heeft gehandeld. Ze meent dat de gewestelijke entiteit hierdoor ook geen boetebeslissing heeft genomen binnen een redelijke termijn, in het licht van de vaststelling dat de decreetgever beoogde dat boetedossiers binnen een termijn van maximum 180 dagen worden afgehandeld. Ze wijst daarbij op de nauwe verwevenheid tussen het sanctionerend boetesysteem en het strafrecht, waarbij de redelijke termijn ook geldt via het EVRM. Ze stelt dat er ook geen redenen voorliggen waardoor de boetebeslissing zo lang uitbleef omdat de gewestelijke entiteit beschikte over alle relevante gegevens om een beslissing te nemen. Ze stelt (onder het tweede middel) dat de principiële boete van 2.250 euro in het licht van het lange tijdsverloop van de boeteprocedure minstens moet worden herleid. Ze meent dat uit deze duurtijd blijkt dat de gewestelijke entiteit 'geen overheersend belang hecht aan de te beboeten vaststellingen'. Ze herhaalt dat het lange tijdsverloop niet kan worden gerechtvaardigd in het licht van de omvang en de complexiteit van de zaak en meent dat de duurtijd van de boeteprocedure de overwegingen in de bestreden beslissing met betrekking tot de ernst van de feiten tegensprekt. Ze meent dat de boete hierdoor minstens met 50% moet worden herleid, te meer daaraan 'geen enkele signaalfunctie meer kan worden toebedeeld' en ze 'nog louter de kenmerken van een straf heeft'.

2.

Verwerende partij verwijst naar de overwegingen in de bestreden beslissing, waaruit blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wel degelijk, conform artikel 16.4.29 DABM, rekening heeft gehouden met de ernst van het misdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin het milieumisdrijf is gepleegd of beëindigd. Ze stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat deze beslissing niet afdoende is gemotiveerd en foutief of kennelijk onredelijk is.

Wat betreft de ernst van het milieumisdrijf stelt ze dat het niet relevant is in hoeverre er daardoor vezelverspreiding is opgetreden omdat de geschonden regelgeving niet vereist dat er door de gewestelijke entiteit wordt aangetoond dat er effectieve milieuschade is veroorzaakt en het volstaat om in abstracto te wijzen op het risico op gevaren en effecten van een milieumisdrijf voor mens en leefmilieu.

Wat betreft de frequentie stelt ze dat de opmerking van verzoekende partij, dat ze sinds de vorige gelijkaardige feiten een andere bestuurder heeft, niet relevant is omdat verzoekende partij een rechtspersoon is, aan wie de eerdere gelijkaardige feiten en de daaruit voortvloeiende geldboetes kunnen worden toegerekend. Ze stelt ook dat de vaststelling dat er zich na de opmaak van het PV geen vergelijkbare feiten meer hebben voorgedaan geen afbreuk doet aan het gegeven dat verzoekende partij eerder al tweemaal is beboet voor gelijkaardige feiten, zodat een verhoging van de boete wegens frequentie verantwoord is. Ze meent dat het beoordelingscriterium van de frequentie in de bestreden beslissing afdoende is gemotiveerd, doordat daarbij wordt verwezen naar twee eerdere bestuurlijke geldboetes voor gelijkaardige feiten, waarover verzoekende partij op zich geen betwisting voert. Ze merkt op dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de boeteverhoging wegens de frequentie ook niet arbitrair is, terwijl daarbij vervolgens wel degelijk ook rekening wordt gehouden met de omstandigheden, dat een afzonderlijk beoordelingscriterium vormt.

Wat betreft de omstandigheden stelt ze dat de gewestelijke entiteit het gegeven, dat verzoekende partij na de vaststellingen van de verbalisant onmiddellijk remediëringmaatregelen nam, meeneemt bij de begroting van de boete als een verzachtende omstandigheid, terwijl verzoekende partij niet aantoonde dat deze beoordeling kennelijk onredelijk is.

Wat betreft het overschrijden door de gewestelijke entiteit van haar beslissingstermijn wijst ze (vooral bij de weerlegging van het eerste middel) op de vaststelling dat dit een ordetermin is, waarvan de overschrijding niet noodzakelijk moet leiden tot de nietigheid van de boetebeslissing. Ze wijst in dit kader op de vaststelling dat er in artikel 16.4.30 DABM ook wordt voorzien in een vervaltermijn van 5 jaar na afsluiting van het PV, waarna geen boete meer kan worden opgelegd. Ze stelt dat deze vervaltermijn door de decreetgever wordt beschouwd als de maximale redelijke termijn, waarbinnen de boeteprocedure moet worden afgehandeld. Ze wijst ook op de vaststelling dat de gewestelijke entiteit het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure in de bestreden beslissing als een boeteverlagende factor in rekening brengt en de boete naar aanleiding hiervan herleidt. Ze meent dat de gewestelijke entiteit in de bestreden boetebeslissing afdoende motiveert waarom ze, ondanks de overschrijding van haar beslissingstermijn, alsnog een boete oplegt en in hoeverre deze overschrijding aanleiding geeft tot een meetbare herleiding van de boete, terwijl verzoekende partij niet aantoonde dat deze beoordeling kennelijk onredelijk is in het licht van de gegevens van het dossier. Ze wijst daarbij op de vaststelling dat er op vraag van verzoekende partij een hoorzitting is georganiseerd. Ze stelt voorts dat verzoekende partij niet aantoonde dat het lange tijdsverloop van de bestuurlijke boeteprocedure haar rechten van verdediging heeft aangetast,

dan wel dat ze daardoor enig nadeel heeft ondervonden, dat niet op afdoende wijze is hersteld door de herleiding van de boete. Ze stelt tenslotte dat een bestuurlijke geldboete een punitief karakter heeft en deze sanctie ook na een langer tijdsverloop haar signaalfunctie behoudt.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift. In zoverre verwerende partij wijst op de vaststelling dat er een hoorzitting moest worden georganiseerd vooraleer er een boetebeslissing kon worden genomen merkt ze nog op dat de gewestelijke entiteit, zonder enige aanvaardbare reden, meer dan 3 jaar heeft gewacht om haar hiervoor uit te nodigen.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit moet bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de opgelegde boete en de feiten die daaraan ten grondslag liggen (artikel 16.4.4 DABM), zodat de boete evenredig moet zijn tot de feiten. Dit wordt nader gepreciseerd door de vereiste dat de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt afgestemd op de ernst van het milieumisdrijf, terwijl er ook rekening wordt gehouden met de frequentie en de omstandigheden waarin de overtreder dit heeft gepleegd of beëindigd (artikel 16.4.29 DABM). De gewestelijke entiteit beschikt hierbij in het licht van het maximumbedrag van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.27, lid 2 DABM) over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij ze onder bepaalde voorwaarden in beginsel ook de mogelijkheid heeft om de boete geheel of gedeeltelijk op te leggen met uitstel van tenuitvoerlegging (artikel 16.4.29, §2 DABM). Het College zal bij het toezicht hierop aan de hand van de argumentatie die regelmatig en in het bijzonder door verzoekende partij wordt voorgelegd nagaan of de gewestelijke entiteit is uitgegaan van de juiste feitelijke en juridische gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen niet foutief of kennelijk onredelijk heeft toegepast. Dit zal met name moeten blijken uit de juridische en feitelijke motieven die aan de boetebeslissing ten grondslag liggen en die daarin worden vermeld en afdoende moeten zijn, vermits de beslissing als individuele bestuurshandeling ressorteert onder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Ze moet dus een concrete, precieze en pertinente of draagkrachtige motivering bevatten, waaruit de keuze van de gewestelijke entiteit voor een boete en voor een welbepaald boetebedrag blijkt, zodat de overtreder hiertegen met kennis van zaken kan opkomen.

2.

Als de gewestelijke entiteit een milieumisdrijf wil bestraffen met een alternatieve bestuurlijke geldboete, dient ze bepaalde termijnen in acht te nemen. Ze beschikt hiervoor enerzijds over een termijn van vijf jaar na de datum van afsluiting van het proces-verbaal dat voor het milieumisdrijf is opgesteld, waarna de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete vervalst (artikel 16.4.30 DABM). Dit is een vervaltermijn, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan niet langer bevoegd is om een geldboete op te leggen. Ze dient anderzijds haar voornemen om een geldboete op te leggen binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings over het niet strafrechtelijk behandelen van het milieumisdrijf aan de vermoedelijke overtreder over te maken (artikel 16.4.36, §1 DABM). Ze kan de vermoedelijke overtreder daarbij eerst, alvorens een geldboete op te leggen, een voorstel doen om een geldsom te betalen binnen een bepaalde termijn, naar aanleiding waarvan de procedure tot oplegging van een geldboete wordt geschorst (artikel 16.4.36, §3 DABM). Als de vermoedelijke overtreder hierop niet tijdig ingaat wordt de boeteprocedure hervat (artikel 16.4.36, §4, lid 2 DABM). Ze beschikt daarna over een termijn van 180 dagen om te beslissen over het opleggen van een geldboete, waarna ze haar beslissing binnen een termijn van 10 dagen aan de overtreder moet betekenen (artikel 16.4.37, lid 1 DABM). Dit zijn ordeterminen, waarvan de schending op zich niet wordt gesanctioneerd, zodat de gewestelijke entiteit na het verstrijken hiervan nog altijd bevoegd is om een geldboete op te leggen en de bestreden beslissing om die reden niet noodzakelijk moet worden vernietigd.

De gewestelijke entiteit heeft op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder de redelijke termijn, als onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel, wel de plicht om binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen. Onder het begrip ‘kennelijk onredelijke termijn’ verstaat het College een termijn die zodanig laattijdig is dat het niet meer redelijk kan worden geacht om de overtreder alsnog de normale voor het milieumisdrijf decretaal toepasselijke bestuurlijke punitieve sanctie op te leggen. De redelijke termijnvereiste manifesteert zich ten aanzien van de gewestelijke entiteit als de verplichting om te handelen als een goede huisvader en moet in het licht van de vijfjarige verjaringstermijn, als absolute grens waarbinnen een geldboete kan worden opgelegd, worden geëvalueerd naargelang de concrete omstandigheden. Hierbij kunnen tal van factoren een rol spelen, zoals de complexiteit van het dossier, het gedrag van de bestuurlijke overheden en de houding van de overtreder. De gebeurlijke vaststelling dat de redelijke termijn is overschreden leidt op zich niet noodzakelijk automatisch tot de vernietiging van de bestreden beslissing. De gevolgen hiervan moeten opnieuw worden beoordeeld naargelang de concrete omstandigheden en dit zowel uit het oogpunt van de bewijslevering als van de opportuniteit tot het opleggen van een sanctie en de omvang ervan. Het komt in eerste instantie aan de gewestelijke entiteit toe om binnen

haar discretionaire bevoegdheid te oordelen over de (boeteverlagende) gevolgen van de overschrijding van de redelijke termijn. Het College oefent hierop een wettigheidstoezicht uit en gaat met name na of de boetebeslissing op dat punt niet kennelijk onredelijk is.

3.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit bij het bepalen van het boetebedrag rekening houdt met de ernst van het milieumisdrijf, de frequentie en de omstandigheden waarin het is gepleegd of beëindigd, met inbegrip van de overschrijding van haar beslissingstermijn. Ze overweegt daarover onder de titel 'de hoogte van de geldboete' met name het volgende:

"...

4.2.1. De ernst van de feiten

Asbesthoudende dakleien zijn een hechtgebonden asbesttoepassing, hetgeen betekent dat de asbestvezels verankerd zijn in het dragermateriaal en er weinig risico op inademing van asbestvezels is indien het materiaal in goede staat is en niet wordt bewerkt of gesloopt.

Asbest is schadelijk voor de gezondheid wanneer de asbestvezels vrijkomen in de lucht en ingeademd kunnen worden. Ingeademde vrije vezels zijn zo klein dat ze tot diep in de luchtwegen en de longen kunnen doordringen waar ze ontstekingen en (op termijn) ook kanker kunnen veroorzaken.

Alle asbestsoorten in vrije vorm kunnen kanker veroorzaken. De kans dat dit gebeurt, is afhankelijk van de grootte van de vrije vezels en de hoeveelheid vezels waaraan iemand blootgesteld wordt. 'Asbestose of 'stoflongziekte' is een typische' asbestziekte die veroorzaakt wordt door een langdurige blootstelling aan hoge concentraties asbestvezels. Zij wordt gekenmerkt door het optreden van littekenweefsel in de longen, hetgeen een verminderde functie van de longen tot gevolg heeft.

De milieuvorwaarden inzake beheersing van asbest voor niet-ingedeelde inrichtingen, waaronder de vereiste om asbesthoudende materialen bij verwijdering te bevochtigen of te fixeren, strekken ertoe vezelverspreiding in het milieu en blootstelling van personen aan asbestvezels bij sloop en verwijdering van hechtgebonden asbesttoepassingen te verhinderen.

In casu zijn de asbesthoudende dakleien van de woning aan de Kapellebaan 17 te Wichelen verwijderd zonder voorafgaande bevochtiging of fixering. Dergelijke onzorgvuldige werkwijze houdt een zeer reëel en verhoogd risico in op vezelverspreiding/pekkemissies van vrije asbestvezels en op blootstelling van personen aan vrije asbestvezels.

Tevens droegen de drie werkmannen die zich op het dak bevonden en bezig waren met het verwijderen van de asbesthoudende dakleien geen stofmasker type P3 of gelijkwaardig voor persoonlijke bescherming. Het niet gebruiken van een stofmasker type P3 of gelijkwaardig houdt een potentieel gezondheidsrisico in voor de betrokken personen.

Het milieumisdrijf werd gepleegd in professioneel verband.

De feiten zijn, gelet op voormelde elementen, voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een alternatieve bestuurlijke geldboete van 2.250 euro.

4.2.2. De frequentie

Het betreft geen eenmalige schending. Uit onderzoek van het dossier blijkt dat overtreder reeds eerder vergelijkbare feiten pleegde, met name het foutief en onzorgvuldig verwijderen van asbesthoudende materialen. Deze feiten werden vastgesteld in het procesverbaal van 08 april 2016 en van 25 april 2017. De gewestelijke entiteit achtte de feiten bewezen in hoofde van overtreder bij de beslissingen van 19 december 2017 en 16 januari 2018. Dit gegeven verantwoordt de verhoging van het boetebedrag in voorliggende beslissing. Het criterium frequentie geeft dus aanleiding tot een verhoging van de geldboete tot 5.625 euro.

4.3.3. De omstandigheden

Bij het bepalen van de hoogte van de geldboete wordt rekening gehouden met de bereidheid van de overtreder om voor de vastgestelde schendingen maatregelen te nemen. Uit het dossier blijkt, onder meer, dat de overtreder na aanspreking van de verbalisant op het misdrijf, hij en zijn werkmannen onmiddellijk de mondmaskers type P3 (die voorhanden waren in de nabijheid) hebben gebruikt. Dit wordt meegenomen als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, wat leidt tot een verlaging van de geldboete tot 4.875 euro.

De bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie met leedtoevoeging als primair doel. Het afstemmen van de op te leggen bestuurlijke geldboete op de grootte van de onderneming en, hiermee samenhangend, de financiële draagkracht, is essentieel om dit sanctiedoel te kunnen realiseren. De gewestelijke entiteit bepaalt de grootte en financiële draagkracht van de overtreder op basis van de criteria jaargemiddelde van het personeelsbestand, de jaaromzet (excl. BTW) en het balanstotaal, terug te vinden in de meest recente jaarrekening zoals publiek gemaakt op de website van de Nationale bank, volgens de drempelwaarden uit de artikelen 1:24, § 1 en 1:25, § 1 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 (hierna WVV). Aangezien de overtreder niet meer dan een van de drempelwaarden vermeld in artikel 1:25, § 1 WVV overschrijdt, acht de gewestelijke entiteit het, gelet op haar beperkte grootte en financiële draagkracht, passend en kennelijk redelijk om de bestuurlijke geldboete te verlagen tot 3.655 euro.

De gewestelijke entiteit ging per schrijven van 15 oktober 2020 over tot kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. De boetebeslissing moet binnen een termijn van honderdtachtig dagen na deze kennisgeving genomen worden (artikel 16.4.37 DABM). Deze termijn van honderdtachtig dagen is een termijn van orde, waarvan de overschrijding niet gesanctioneerd wordt. Deze beslissingstermijn is inmiddels verstreken.

De gewestelijke entiteit acht het opleggen van een bestuurlijke geldboete ondanks de voorliggende overschrijding van de beslissingstermijn alsnog aangewezen, gelet op:

- De hoger vermelde en uitdrukkelijk gemotiveerde ernst van het milieumisdrijf;
- Het feit dat de overtreder reeds bestuurlijk werd beboet voor gelijkaardige feiten bij de beslissingen van 19 december 2017 en 16 januari 2018 ;
- Het gegeven dat het lange termijnverloop geen reden mag zijn om de overtreder aan sanctionering te laten ontsnappen. De overtreder is een professionele onderneming die onder meer actief is als dakwerker en die in die hoedanigheid frequent wordt geconfronteerd met verwijderen van asbesthoudende materialen. De oplegging van een bestuurlijke geldboete als punitieve sanctie moet de overtreder motiveren in het kader van haar bedrijfsvoering de nodige aandacht te besteden aan de naleving van de voorschriften met betrekking tot het beheer en de verwijdering van asbest.

De gewestelijke entiteit acht het, rekening houdend met voormelde elementen, evenwel passend en kennelijk redelijk om het boetebedrag van 3.655 euro dat werd bekomen na toepassing van de decretale waarderingscriteria vermeld in artikel 16.4.29 DABM te verlagen tot 2.500 euro.

Voor het overige zijn er, wat dit misdrijf betreft, geen verdere bijzondere omstandigheden die in rekening worden genomen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

...”

4.

Verzoekende partij toont niet aan de hand van concrete en pertinente argumenten aan dat de motieven in de bestreden boetebeslissing over de hoogte van de geldboete ontoereikend zijn en dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de waarderingscriteria om het boetebedrag te bepalen foutief of kennelijk onredelijk is en er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten en de opgelegde geldboete. Ze beperkt zich tot kritiek op de beoordeling in de bestreden beslissing van de verschillende waarderingscriteria, maar maakt ondanks haar stelplicht ten onrechte abstractie van de gemotiveerde en pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit. Haar kritiek vormt dan ook eerder opportunistiekritiek, waarbij ze haar visie over de begroting van de boete stelt tegenover deze

van de gewestelijke entiteit, die ter zake in het licht van het mogelijke boetebedrag over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.

5.

Wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van de ernst van het milieumisdrijf, als eerste waarderingscriterium om het boetebedrag te bepalen, toont verzoekende partij niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Ze laat bij haar kritiek na om de pertinente overwegingen hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing inhoudelijk te betwisten en concreet bij haar argumentatie te betrekken. Ze voert met name geen betwisting over de vaststelling dat de verplichting om asbesthoudende materialen bij hun verwijdering te bevochtigen of te fixeren ertoe strekt om vezelverspreiding in het milieu en blootstelling van personen aan asbestvezels bij sloop en verwijdering van hechtgebonden asbesttoepassingen te verhinderen, en dat de verwijdering van asbesthoudende dakleien zonder voorafgaande bevochtiging of fixering 'een zeer reëel en verhoogd risico' inhoudt op vezelverspreiding/peikemissies van vrije asbestvezels en op blootstelling van personen aan vrije asbestvezels. In die optiek doet haar bewering, dat er ondanks het niet naleven van de vereiste veiligheidsmaatregelen bij de asbestverwijdering geen schade is veroorzaakt aan mens en leefmilieu omdat er geen vezelverspreiding was, geen afbreuk aan de ernst van het milieumisdrijf, ongeacht de vraag in hoeverre deze bewering correct is. Zoals gesteld, beogen de geschonden milieuvoorschriften juist om vezelverspreiding en blootstelling van personen aan asbestvezels maximaal te verhinderen en betwist verzoekende partij op zich niet dat er hierop een risico bestaat als de voorgeschreven veiligheidsmaatregelen niet worden nageleefd. Bovendien betekent het gegeven dat het risico op vezelverspreiding klein was, doordat de dakleien niet werden gebroken en in een gesloten big bag werden gestapeld, niet dat er hierop geen risico was en doet dit alleszins geen afbreuk aan het gezondheidsrisico voor de werknemers, die zich op het dak in de onmiddellijke nabijheid van de te verwijderen asbesthoudende dakleien bevonden en geen geschikt stofmasker voor persoonlijke bescherming droegen.

6.

Ook wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van het waarderingscriterium van de frequentie van het milieumisdrijf toont verzoekende partij niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Ze voert bij haar kritiek op zich geen inhoudelijke betwisting over de vaststelling door de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing, dat ze eerder al tweemaal is geverbaliseerd en bestuurlijk beboet voor het foutief en onzorgvuldig verwijderen van asbesthoudende materialen, zoals in voorliggend dossier. De opmerking dat haar huidige bestuurder pas kort

voor de vaststellingen in het PV is aangesteld, zodat de vergelijkbare feiten van 2016 en 2017 hem niet kunnen worden toegeschreven, is daarbij niet relevant omdat de boete wordt opgelegd aan verzoekende partij als rechtspersoon. Ook de opmerking dat ze sindsdien geen vergelijkbare feiten heeft gepleegd is niet relevant omdat dit geen afbreuk doet aan het niet betwiste gegeven dat ze eerder al tweemaal is geverbaliseerd en beboet voor gelijkaardige feiten. Ze maakt dan ook niet aannemelijk dat een verhoging van de boete wegens frequentie kennelijk onredelijk is. Ze toont ook niet aan dat de beoordeling hierover in de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd. De gewestelijke entiteit verwijst daarbij concreet naar de vorige PV's en boetebeslissingen, terwijl de juistheid hiervan zoals gesteld door verzoekende partij niet wordt betwist. Verzoekende partij stelt tenslotte tevergeefs dat de verhoging van het basisbedrag van de boete wegens de frequentie arbitrair is omdat uit de bestreden beslissing duidelijk en op meetbare wijze blijkt in welke mate het boetebedrag is verhoogd, terwijl verzoekende partij zoals gesteld niet aantoont dat de beoordeling hiervan door de gewestelijke entiteit kennelijk onredelijk is.

6.

Verzoekende partij toont voorts ook wat betreft de beoordeling in de bestreden beslissing van het waarderingscriterium van de omstandigheden waarin het milieumisdrijf is gepleegd of beëindigd niet aan dat de gewestelijke entiteit de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend. Ze maakt met name niet aannemelijk dat de beoordeling van de impact van haar houding op het boetebedrag door de gewestelijke entiteit foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete situatie, waarbij ze na de vaststellingen van de verbalisant het nodige deed om zich wat betreft het dragen van geschikte mondklappers per kerende in regel te stellen. Ze betwist op zich niet dat de gewestelijke entiteit hiermee in de bestreden beslissing effectief rekening houdt en dit element in aanmerking neemt als verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de geldboete, die daardoor wordt verlaagd. Zoals gesteld, doet het niet betwiste feit dat ze na de vaststellingen door de verbalisant remediëringsmaatregelen nam geen afbreuk aan het bestaan van het milieumisdrijf omdat deze maatregelen kaderen in het ongedaan maken van het milieumisdrijf.

7.

Verzoekende partij toont tenslotte niet aan dat de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de gevolgen van de overschrijding van de haar opgelegde decretale ordeterminen om een boetebeslissing te nemen foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de ernst van het milieumisdrijf en dat er redenen zijn om de boete bijkomend te verminderen omwille van het tijdsverloop van de boeteprocedure.

In zoverre ze wijst op de vaststelling dat de gewestelijke entiteit haar ordeterminen om een boetebeslissing te nemen met vijfendertig maanden overschreed en de bestreden beslissing hierdoor niet is genomen binnen een redelijke termijn, gaat ze voorbij aan de vaststelling dat de gewestelijke entiteit hiermee in de bestreden beslissing effectief rekening houdt. Er wordt daarin niet met name gesteld dat deze beslissingstermijn inmiddels is verstreken, maar dat het in het licht van de ernst en de frequentie van de feiten en de vaststelling dat verzoekende partij een professionele dakwerker is, die frequent wordt geconfronteerd met de verwijdering van asbesthoudende materialen, is aangewezen om alsnog een geldboete op te leggen, waarbij het boetebedrag echter wordt herleid. Verzoekende partij, die niet betwist dat de vervalltermijn waarbinnen de gewestelijke entiteit een boete kan opleggen op het ogenblik van de bestreden beslissing nog niet was verstreken (artikel 16.4.30 DABM), betreft dit oordeel niet in haar argumentatie. Ze toont dan ook niet aan dat dit oordeel foutief of kennelijk onredelijk is in het licht van de concrete termijnoverschrijding, en dat de door de gewestelijke entiteit toegepaste herleiding van de boete niet evenredig is met de overschrijding van de beslissingstermijn en de concrete gegevens van het dossier. Ze maakt niet aannemelijk dat ze hierdoor zichtbaar schade of nadelen heeft ondervonden, en reikt alleszins geen concrete elementen aan waaruit blijkt dat het mogelijks door haar geleden nadeel door het overschrijden van de ordeterminen niet adequaat is hersteld door de herleiding van het boetebedrag. Ze toont ook niet aan dat een bestraffing, in het licht van de ernst en de frequentie van de feiten en haar professionele activiteiten, niet langer passend en noodzakelijk is. Ze toont tenslotte niet aan dat de overschrijding door de gewestelijke entiteit van de redelijke termijn om een boetebeslissing te nemen in voorliggend dossier gevolgen had uit het oogpunt van de bewijslevering en haar recht van verdediging heeft aangetast.

Het middel wordt verworpen.

VI. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht, zijn ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 23 januari 2025 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,